

ООН И ПРОБЛЕМА ПАЛЕСТИНСКИХ БЕЖЕНЦЕВ НА НАЧАЛЬНОМ ЭТАПЕ АРАБО-ИЗРАИЛЬСКОГО КОНФЛИКТА (1948-1949 ГГ.)

Докладчик

Алисов Макар Викторович (makar.alisov@gmail.com)

Студент 3-го курса
исторического факультета
Уральского федерального университета

Введение

Судьба палестинских беженцев занимает особое место в истории и международном праве. Конфликт вокруг Палестины до сих пор оказывает влияние на мировую политику и динамику развития ближневосточного региона. Для вопроса палестинских беженцев и государственности Палестины в целом характерен интернациональный характер, который он обрёл вскоре после окончания Второй мировой войны, когда Великобритания, в состав колониальных владений которой и входила Палестина, передала его на рассмотрение ООН. Однако из-за начала арабо-израильской войны 1947-1949 годов организация оказалась в положении необходимости урегулирования политического и гуманитарного кризиса в условиях военного времени.

Анализ работы ООН в данный период поможет лучше понять, какие методы урегулирования конфликта и решения проблемы беженцев были более успешными и что именно мешало нахождению компромисса между воюющими сторонами.

Предвоенные планы

Ещё до начала полномасштабной войны в мае 1948 года, посредник ООН в Палестине поставил в своём докладе Генеральной ассамблее вопрос о положении палестинских беженцев. Предусматривалось решение проблемы в 3 этапа по принципу различия мер, которые предстояло разработать и принять:

- 1) Удовлетворение первоочередных потребностей беженцев;
- 2) Создание программы по обеспечению беженцев на сентябрь-декабрь 1948 года (краткосрочное планирование);
- 3) Создание плана обеспечения беженцев зимой 1948-1949 годов, их репатриации и материальной поддержке после возврата домой (долгосрочное планирование).

Предвоенные планы

Посредник считал, что успешная реализация планов могла быть возможной только при кооперации международных организаций, арабских государств и временного правительства Израиля.

План был весьма оптимистичен, особенно учитывая политический климат второй половины 40-х годов. Развёртывание войны в мае того же года не только не позволило беженцам вернуться на родину, но и значительно усложнило ситуацию на Ближнем Востоке.

Меры военного времени

19 ноября 1948 года Генеральной ассамблеей ООН была принята резолюция, создающая финансовый фундамент для последующих операций. Кроме этого, поиск решения проблемы палестинских беженцев признавался одной из срочных задач, стоящих перед организацией. Речь шла о полумиллионе человек, требующих немедленного внимания, и выделение средств в размере, превышающем 30.000.000\$, для оказания помощи.

Вопреки рекомендациям посредника, приглашённого на обсуждение будущего Палестины, Генеральная ассамблея на данном этапе не смогла утвердить право арабских беженцев на возврат домой и получение компенсации за урон, нанесённый их собственности.

Меры военного времени

На начальных этапах работы ООН в сфере поддержки беженцев, сведения, касающиеся их численности и расположения, обладали наиважнейшим значением. Таким образом, именно сведения, собранные ООН, являются самыми полными как в плане территориального и количественного охвата, так и временного.

Наиболее актуальная на то время информация сформулирована в очередном докладе посредника Организации в Палестине, обращённом Генеральной ассамблее.

Данные о численности беженцев

Расположение и численность

Палестина и Израиль	237 000
Иордания	88 000
Сирия	73 000
Ливан	61 000
Египет	9 000
Ирак	4 000

При подсчёте не учитывалось население, оставшееся на территории своего прежнего проживания, но тем не менее находящееся в тяжёлом материальном положении.

На фоне обострения политической обстановки их количество постоянно увеличивалось.

Меры военного времени

Важным документом в международном праве палестинских беженцев стала резолюция 11 декабря 1948 года, согласно которой Генеральная ассамблея среди прочего объявила, что стремление беженцев вернуться домой и продолжить мирную жизнь со своими соседями должно быть удовлетворено в ближайшее возможное время.

Кроме этого, за потерянную или испорченную собственность тех, кто не желает возвращаться, ответственными за это властями в соответствии с международным правом должна быть выплачена денежная компенсация.

Организацию репатриации, переселения, социально-экономической реабилитации и компенсации нуждающимся в этом лиц было поручено проводить органу ООН, работающему над достижением мира в Палестине, Согласительной комиссии.

Меры военного времени

Все возложенные на Комиссию задачи были выполнимы только через сближение сторон и достижение общего соглашения. Так, на данном этапе арабо-израильского конфликта Согласительная комиссия преимущественно занималась организацией мирных переговоров и играла роль посредника в коммуникациях между враждующими сторонами.

Начало переговоров

В первую очередь согласительная комиссия организовала встречу представителей ООН и арабских делегаций, которая проходила с 21 марта по 5 апреля 1949 года.

Выяснилось, что арабские страны рассматривали проблему беженцев как приоритетную, признавая её выше любой другой существующей между арабскими странами и Израилем. Их представители были единогласны в том, что все последующие действия должны базироваться на резолюции 11 декабря 1948 года.

Они настаивали на том, что правительство Израиля намеренно создаёт ситуацию, при которой успешное введение и применение вышеприведённых принципов будет невозможно, обращая внимание на беззащитность арабов, находящихся на территориях под контролем Израиля.

Начало переговоров

Выслушав позицию арабских стран, Комиссии необходимо было знать и позицию Израиля. Так начались переговоры с премьер-министром Израиля, Давидом Бен-Гурионом, состоявшиеся 7 апреля 1949 года, когда представители ООН прибыли в Тель-Авив.

Премьер-министр выразил готовность израильской стороны на диалог. Во время переговоров Комиссия обратила внимание на то, что Израиль пренебрегает выполнением принципов, утверждённых резолюцией 11 декабря 1948 года и задала вопрос о его согласии с данными положениями. Бен-Гурион, не давая прямой ответ, отметил, что, согласно этой же резолюции, должно быть обеспечено возвращение беженцев, готовых мирно сосуществовать со своими соседями. По его мнению, выполнение этого пункта невозможно, пока Израиль находится в состоянии войны, и решение проблемы должно начаться во время мирных переговоров. Уточняя, он сказал, что переселение беженцев на территорию арабских государств решило бы значительную часть вопроса.

Конференция в Лозанне

Представители арабских государств и Израиля наконец встретились 13 июля 1949 года в швейцарском городе Лозанна.

Рассматривая наиболее важный по мнению арабских делегатов аспект арабо-израильских отношений, Комиссия получила несколько предложений:

- Представители Израиля заявили, что при присоединении Газы к их государству всё её арабское население, включая беженцев, получит гражданство, а международные организации будут допущены для оказания помощи пострадавшим;
- Арабские делегаты настаивали на немедленной репатриации.

Прийти к общему решению на первых этапах не получилось, обе стороны отвергнули приведённые друг другом предложения.

Конференция в Лозанне

Особое внимание уделялось вопросу о защите прав и собственности беженцев. Арабские делегаты отправили Согласительной комиссии запрос, который, среди прочего, содержал в себе выражение необходимости возвращения собственникам их апельсиновых рощ, принятия мер, способствующих воссоединению разделённых войной семей, мер, возвращающих беженцам доступ к банковским счетам, закрытым правительством Израиля и т.д.

Исходя из выводов, подведённых Комиссией, организация столкнулось с проблемой соединения вопроса беженцев и территориальных разногласий. С одной стороны, арабская делегация считала проблему беженцев приоритетной, стараясь перевести переговоры в соответствующее русло, с другой, Израиль интересовал прежде всего территориальный аспект в урегулировании конфликта.

Конференция в Лозанне

Тем не менее, даже несмотря на коренные противоречия, со временем переговоры становились более продуктивными. Представители Израиля заявили, что их страна готова принять к себе до 100 тысяч беженцев, но при условии их расселения в специально выделенных для этого зонах, где они не имели бы возможность контактировать с потенциальными противниками их государства. Такое предложение Комиссия и арабские делегаты сочли неудовлетворительным и противоречащим ранее установленным нормам. Кроме этого, арабская сторона обратила внимание на важность международных гарантий репатриации и прав беженцев.

Позже делегаты Израиля ответили, что видят решение проблемы в переселении беженцев на территорию арабских государств. Они не смогли дать гарантий полной поддержки экономической миссии ООН в регионе и обратили внимание на то, что финансовая и правовая помощь так же должна быть оказана и еврейским беженцам на территории арабских стран.

Конференция в Лозанне

Стараясь продвинуть процесс переговоров вперёд, Комиссия выдвинула предложения, касающиеся объединения разделённых войной семей, заблокированных банковских счетов арабов и апельсиновых рощ.

В результате военных действий многие апельсиновые рощи перешли под контроль Израиля. Чтобы избежать запустения и уничтожения хозяйств, Комиссия предложила создать смешанные рабочие группы, которые бы состояли из арабов и евреев. Израиль отверг данное предложение, уверив представителей ООН и арабских государств, что сделает всё возможное для поддержания рощ в хорошем состоянии. В связи с этим арабская сторона возразила, что ответственность за урон, нанесённый рощам, будет полностью лежать на плечах правительства Еврейского государства.

Конференция в Лозанне

В вопросе воссоединения семей удалось достичь прогресс. Представители Израиля согласились разрешить реадмиссию законно находящихся на территории их государства жён и малолетних детей арабских кормильцев. Здесь возникла проблема определения рамок семьи: у арабов частью семей могли являться и дальние родственники, что не соответствовало еврейскому пониманию данного термина. Однако примечательно, правительство Израиля было готово рассмотреть другие возможные случаи воссоединения и даже обратилось к арабским государствам, чтобы те выслали своих представителей для разработки решения данной проблемы.

Касательно заблокированных счетов, Израиль был готов пойти на уступки, если арабские страны так же разблокировали бы счета людей с замороженными активами.

Конференция в Лозанне

Мы наблюдаем, как в переговорах в Лозанне определяется круг проблем, связанных с судьбами палестинских беженцев. При помощи ООН конфликтующим лагерям наконец удалось найти точки соприкосновения, которые позволили им принять ряд компромиссных решений.

Тем не менее, достижение соглашений, осложнялось категорическим нежеланием Израиля их возвращения: правительство видело в них возможных союзников для окружавших Израиль недружелюбно настроенных государств. Компенсация нанесённого ущерба, их расселение и содержание были бы очень дорогостоящими. Кроме этого, не следует забывать и о стремлении к созданию этнического государства. Так, с точки зрения Израиля было совершенно нецелесообразно платить за ухудшение собственной политической ситуации, которая в перспективе могла угрожать всей их государственности. В связи с этим неудивительно, что арабские государства заняли позицию, ставящую интересы беженцев на первое место.

Создание БАПОР

Параллельно с переговорным процессом шли непосредственные работы по организации помощи беженцам: 16 ноября 1949 года миссия экономического наблюдения ООН представила Генеральной ассамблее свой первый доклад. Это подразделение организации было создано Согласительной комиссией, главной его целью было изучение экономического положения стран, испытавших на себе последствия войны.

Помимо приведения численных и географических сведений о палестинских беженцах, миссия постаралась проанализировать менталитет этих людей.

Создание БАПОР

Наибольшая их часть стремилась вернуться на свои земли даже несмотря на то, что они могли быть полностью опустошены или изменены до неузнаваемости. Они с недоверием относились к подобным высказываниям, считая, что это ложь, призванная предотвратить их возвращение домой. Многие из них знали о резолюции ООН, говорящей об их возможности обратного переселения, что оказывало сильный психологический эффект, давая надежду о скорейшем возвращении. Из-за этого многие отказывались работать в чужом государстве.

Во многих регионах их присутствие оказывало негативное влияние на местную экономику, но вопрос об их переселении оказался очень сложным. В докладе называются 3 причины, по которым в тот момент это представлялось невозможным...

Создание БАПОР

1. Беженцы были вынуждены переместиться – они не хотели делать это снова и рассматривали только перемещение домой;
2. Правительства арабских государств не намеревались переселять большие группы людей, заявляя, что считают необходимым уважать их стремление вернуться на родину;
3. Даже если бы две предыдущие причины не существовали, для переселения нужно было проводить работы по улучшению инфраструктуры областей, которые приняли бы в себя новых жителей, чтобы земли стали пригодными для культивации.

Исследование миссии экономического наблюдения оказалось очень полезным для проведения последующих операций. Более ясными стали сведения, касающиеся численности и географического расположения беженцев. В последующем эти данные будут использованы для расчёта необходимых финансов и материальных благ.

Данные о численности беженцев

Расположение и численность

Палестина и Израиль	311 000
Египет (Газа)	200 000
Ливан	97 000
Сирия	75 000
Иордания	70 000
Ирак	4 000

Обновлённые сведения показывают увеличение общего количества беженцев с 472 000 до 757 000. Из них подавляющее большинство было зависимо от поддержки ООН

Создание БАПОР

Располагая ценной информацией о беженцах, 8 декабря 1949 года Генеральная ассамблея ООН приняла резолюцию №302 (IV). Она знаменовала создание Ближневосточного агентства ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР). Образование такого подразделения стало необходимым в свете того, что политика Израиля делала возвращение большей части беженцев невозможной

С этого момента основные усилия будут приложены к интеграции беженцев в экономику стран, в которых они располагаются, а не их возвращению домой. Данная организация функционирует и по сей день.

Заключение

Как и любая война, вооружённое противостояние влекло за собой обострение не только ситуации с беженцами, но и всей политической обстановки в регионе, которая в случае данного вопроса была неотъемлемой частью проблемы. Здесь ООН приходилось работать в очень сложных условиях, при которых стороны имели разногласия на фундаментальном уровне.

Израиль не желал принимать на свою территорию арабских беженцев, считая их угрозой не только национальной безопасности, но и созданию этнического еврейского государства.

Арабы в свою очередь видели угрозу в существовании Израиля. Они настаивали на выполнении резолюций Генеральной ассамблеи, декларирующей права беженцев. Сложно сказать, насколько искренне арабская сторона исходила именно из гуманистических соображений, но так или иначе, данная позиция была очень политически выгодна.

Заключение

Тем не менее, несмотря на столь глубокие разногласия, деятельность ООН не осталась полностью безуспешной: благодаря организации переговоров удалось достичь ряд компромиссов.

Однако данные меры никак нельзя считать достаточными для прекращения гуманитарного кризиса. Со временем становилось всё понятнее, что и Израиль, и арабские государства находились в положении, в котором не было никакой выгоды в принятии мер по его решению.

Самое главное значение этого этапа арабо-израильского конфликта состоит, пожалуй, не в приходе к ряду компромиссов, а в том, что для ООН стала понятна невозможность решения этого вопроса в близлежащей перспективе. Именно тогда в значительной степени кристаллизовались противоречия, существующие между сторонами. Это в свою очередь влекло изменение стратегии ООН, которые перешли с простого содержания беженцев к попыткам их реинтеграции в местные экономики.